



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2024
COM(2024) 224 final

2024/0125 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di organi del Consiglio d'Europa in merito alla modifica dello status dell'Unione europea da membro associato a partecipante all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina

RELAZIONE

La presente proposta riguarda la modifica dello status dell'Unione europea da membro associato a partecipante all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina ("Registro dei danni" o "Registro").

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Il 12 maggio 2023 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione che istituisce l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina¹.

Il Registro dei danni funge da raccolta, in forma documentale, delle prove e delle informazioni relative alle richieste di risarcimento per i danni, le perdite o le lesioni causati a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate nonché allo Stato dell'Ucraina, arrecati dal 24 febbraio 2022 nel territorio dell'Ucraina dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa.

A causa dei vincoli di tempo imposti dal 4° vertice del Consiglio d'Europa tenutosi il 16 e 17 maggio 2023 a Reykjavik, in cui è stata annunciata l'istituzione del Registro dei danni, l'unico modo per consentire all'Unione di diventarne membro fondatore consisteva nell'aderire all'Accordo parziale allargato in qualità di membro associato, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, dello Statuto di detto accordo.

A tal fine l'11 maggio 2023, a seguito di una decisione politica del Consiglio a sostegno di tale iniziativa², la Commissione ha adottato una decisione a norma dell'articolo 220 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) per autorizzare la Presidente della Commissione a notificare alla Segretaria generale del Consiglio d'Europa l'intenzione dell'Unione di aderire all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni, in una prima fase in qualità di membro fondatore associato³. La partecipazione dell'Unione in qualità di membro associato dell'Accordo parziale allargato non ha creato, né era intesa a creare, alcun obbligo giuridico per l'Unione ai sensi del diritto internazionale.

Ad oggi, oltre all'Unione, hanno aderito al Registro dei danni 43 Stati, 40 come partecipanti⁴ - tra cui 26 Stati membri⁵ -, e tre come membri associati⁶.

A norma dell'articolo 5, paragrafo 7, dello Statuto del Registro dei danni, i membri associati che versano contributi volontari al Registro per un importo pari a quello che dovrebbero

¹ Risoluzione CM/Res(2023)3 del Consiglio d'Europa che istituisce l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina (adottata dal Comitato dei ministri il 12 maggio 2023 in occasione della 1466ª riunione dei delegati dei ministri.).

² Nota punto "I/A" 9016/23, 5 maggio 2023.

³ C(2023) 3241 dell'11.5.2023.

⁴ Albania, Andorra, Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Repubblica di Moldova, Monaco, Montenegro, Paesi Bassi, Macedonia del Nord, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina e Regno Unito.

⁵ L'Ungheria non ha aderito al Registro dei danni.

⁶ Canada, Giappone e Stati Uniti.

pagare se fossero partecipanti godono degli stessi diritti dei partecipanti durante l'esercizio finanziario per il quale versano tale contributo. L'Unione ha già versato un contributo volontario di 1 milione di EUR per il 2023 e si è impegnata a versare il contributo annuo raccomandato per il 2024. Essa gode pertanto attualmente di diritti pari a quelli dei partecipanti.

Considerando l'interesse dell'Unione a garantire che la Federazione russa si assuma le conseguenze giuridiche dei suoi atti illeciti a livello internazionale, e dato che l'istituzione del Registro dei danni costituisce un primo passo significativo per garantire un risarcimento tempestivo alle vittime, è ora opportuno modificare lo status dell'Unione, nell'Accordo parziale allargato, da membro associato a partecipante, ribadendo in tal modo il fermo impegno dell'Unione a favore delle attività del Registro, anche attraverso il pagamento del contributo annuo obbligatorio.

La modifica dello status non solo sarebbe politicamente significativa per il Registro dei danni, ma avrebbe anche un vantaggio pratico, in quanto apporterebbe stabilità finanziaria al Registro sulla base della garanzia di un contributo finanziario obbligatorio da parte dell'Unione.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La modifica dello status dell'Unione nell'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni è coerente con l'impegno dell'Unione di garantire che i pregiudizi causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina e da altre violazioni del diritto internazionale siano debitamente risarciti, come già dimostrato dalla partecipazione dell'Unione, fin dalla prima ora, allo stesso Accordo parziale allargato come membro fondatore associato. La decisione della Commissione dell'11 maggio 2023, con la quale la Presidente della Commissione è stata autorizzata a notificare alla Segretaria generale del Consiglio d'Europa l'intenzione dell'Unione di aderire all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni in qualità di membro associato, riconosceva già che tale status era inteso solo come solo un primo passo nella partecipazione dell'Unione a tale accordo.

Il fatto di diventare partecipante al Registro dei danni, inoltre, è complementare a diverse iniziative intraprese a livello europeo dalla fine di febbraio 2022, e volte a garantire che la Federazione russa debba rispondere della sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e che i responsabili dei crimini internazionali commessi in Ucraina e contro di essa siano tradotti in giustizia. È il caso, in particolare, della creazione del Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina (ICPA) presso Eurojust. La presente proposta è altresì coerente con la partecipazione dell'Unione a diversi consessi e strutture volti a rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti che indagano sui crimini internazionali commessi in Ucraina e contro di essa e a garantire che per tali crimini non vi sia impunità, come il gruppo di dialogo e il gruppo consultivo sulle atrocità.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Il risoluto sostegno dell'Unione all'Ucraina rispecchia un impegno condiviso a favore dei principi democratici, e della salvaguardia dell'ordine internazionale basato su regole e della pace in Europa. La presente proposta è pertanto coerente con altre politiche dell'Unione volte a salvaguardare l'ordine internazionale e la pace in Europa, in particolare nel contesto dell'attuale guerra di aggressione contro l'Ucraina. In particolare, l'Unione ha adottato misure restrittive senza precedenti nei confronti della Federazione russa, allo scopo di aumentare i costi a carico della Federazione russa per le sue azioni illegali e di ostacolare la sua capacità di proseguire la sua aggressione. Per rafforzare l'applicazione di queste misure restrittive l'Unione ha, tra l'altro, istituito la task force "Freeze and Seize" ("Blocco e sequestro"). Ha

adottato inoltre una direttiva che armonizza la definizione delle misure restrittive dell'UE e le sanzioni penali per la loro violazione⁷. La Commissione ha nominato un inviato per le sanzioni dell'UE al fine di garantire discussioni continue ad alto livello con i paesi terzi per evitare l'evasione o l'elusione delle misure restrittive dell'Unione, e ha pubblicato orientamenti destinati alle autorità nazionali e agli operatori privati riguardanti l'interpretazione delle pertinenti norme dell'Unione in materia.

La partecipazione dell'Unione all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni è inoltre coerente con la cooperazione di lunga data tra l'Unione e il Consiglio d'Europa nei settori dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

Va osservato che il regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina⁸ fornisce già la base giuridica per il contributo dell'Unione al Registro dei danni.

La base giuridica sostanziale dipende principalmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, l'atto giuridico deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. La presente proposta ha una finalità principale, vale a dire la cooperazione dell'Unione con il Registro dei danni, creato nel quadro istituzionale del Consiglio d'Europa. Il Registro dei danni svolge un ruolo fondamentale nel sostenere e far rispettare la giustizia internazionale in Ucraina, in quanto costituisce il primo passo verso un meccanismo internazionale di risarcimento per le vittime dell'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina. Tale iniziativa si svolge nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, in particolare in relazione al suo impegno a garantire che la Federazione russa sia ritenuta pienamente responsabile della sua guerra di aggressione contro l'Ucraina. La base giuridica sostanziale della presente proposta è quindi l'articolo 212 TFUE.

La presente proposta si basa pertanto sull'articolo 212 TFUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, la cooperazione tra l'Unione e il Registro dei danni e la conseguente adesione dell'Unione all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni rientrano nella competenza esterna esclusiva dell'Unione. Di conseguenza non è necessario sottoporre la presente proposta a un controllo della sussidiarietà.

⁷ Direttiva (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio, del..., relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673 (non ancora pubblicata).

⁸ Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina (GU L 792 del 29.2.2024).

- **Proporzionalità**

Gli obiettivi dell'Unione in relazione alla presente proposta, quale sopra indicata, possono essere conseguiti dall'Unione solo aderendo in qualità di partecipante a un accordo internazionale vincolante che preveda l'impegno a versare a lungo termine il contributo annuo obbligatorio.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La partecipazione all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni, data la sua struttura generale e il suo linguaggio prescrittivo, ha effetti giuridici. La posizione dell'Unione deve essere pertanto stabilita mediante una decisione del Consiglio a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Rientrano nel concetto di "atti che hanno effetti giuridici" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

n.p.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

n.p.

- **Assunzione e uso di perizie**

n.p.

- **Valutazione d'impatto**

n.p.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

n.p.

- **Diritti fondamentali**

L'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina costituisce una violazione del diritto internazionale e ha già causato ingenti danni in Ucraina e alla popolazione ucraina. La presente proposta mira a rafforzare l'impegno dell'Unione a garantire che, attraverso il Registro in questione, tali danni possano essere debitamente risarciti, compresi quelli derivanti dalla violazione, da parte della Federazione russa, di diritti fondamentali quali il diritto alla vita, il diritto all'integrità della persona e il diritto di proprietà, e dalla violazione della proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Lo status dell'Unione quale partecipante all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni richiede l'impegno finanziario a versare il contributo annuo obbligatorio.

A norma dell'articolo 10, paragrafo 3, dello Statuto del Registro dei danni, sia l'importo dei contributi annui obbligatori dei partecipanti sia quello dei contributi volontari raccomandati

dei membri associati si basano sui criteri per la fissazione dell'entità annua dei contributi al bilancio generale del Consiglio d'Europa.

Il Registro è creato per un periodo iniziale di tre anni, conformemente alla risoluzione che istituisce l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni. Il riesame del funzionamento del Registro, al fine di valutarne l'eventuale proseguimento, è previsto entro la fine del periodo iniziale di tre anni, vale a dire entro maggio 2026.

Il regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina⁹ fornisce la base giuridica per il contributo dell'Unione al Registro dei danni. Sulla base degli obiettivi di cui al regolamento (UE) 2024/792, e in particolare dell'assistenza di cui al capo V, l'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/792 stabilisce che "[l']assistenza di cui al presente capo potenzia altresì le capacità di prevenire i conflitti, costruire la pace e rispondere a esigenze pre- e post-crisi, anche attraverso misure volte a rafforzare la fiducia e processi che promuovano la giustizia, la ricerca della verità, il ripristino postbellico totale di una società inclusiva e pacifica, nonché la raccolta di prove dei crimini commessi durante la guerra. Il presente capo può finanziare le iniziative e gli organismi coinvolti nella promozione e nell'applicazione della giustizia internazionale in Ucraina." Pertanto, poiché l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni mira a far rispettare la giustizia internazionale in Ucraina contribuendo a un meccanismo che compenserà i danni subiti dall'Ucraina e dalla sua popolazione e causati dalle violazioni del diritto internazionale da parte della Federazione russa, l'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/792 fornisce la base giuridica adeguata in base alla quale l'Unione può fornire il proprio contributo finanziario a tale accordo.

La linea di bilancio destinata a coprire questa spesa sarebbe la linea 16 06 03 01 — Assistenza all'adesione all'Unione e altre misure —, per la quale, nei relativi commenti di bilancio, si spiega che questa voce "coprirà anche il sostegno [...] [ad] altre misure complementari all'azione dell'UE, quali i meccanismi di responsabilità per la guerra di aggressione della Russia".

Per quanto riguarda il metodo di esecuzione, al contributo obbligatorio dell'Unione al Registro si applica l'articolo 239 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione¹⁰, che consente all'Unione di versare le quote di adesione agli organismi di cui essa è membro, e che è già stato applicato per il pagamento del contributo volontario dell'Unione al Registro per il 2023.

Il 16 novembre 2023 la Conferenza dei partecipanti al Registro dei danni ha adottato il bilancio annuale per il 2024. Il contributo dell'Unione per il 2024 è stato fissato a 845 863,71 EUR ed è stata emanata nell'Unione la corrispondente richiesta di contributi. Il contributo dovrebbe essere versato entro il 1° luglio 2024 secondo le modalità di cui sopra.

⁹ Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina (GU L 792 del 29.2.2024).

¹⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

n.p.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

n.p.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

L'articolo 1 contiene la posizione da adottare, a nome dell'Unione, in merito alla modifica dello status dell'Unione da membro associato a partecipante all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni.

L'articolo 2 stabilisce la data di entrata in vigore della decisione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di organi del Consiglio d'Europa in merito alla modifica dello status dell'Unione europea da membro associato a partecipante all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 212, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il 14 novembre 2022 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione che riconosce la necessità di istituire un meccanismo internazionale per il risarcimento dei danni, delle perdite o delle lesioni derivanti dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa contro l'Ucraina. La risoluzione raccomanda inoltre la creazione da parte degli Stati membri, in cooperazione con l'Ucraina, di un registro internazionale dei danni che funga da raccolta delle prove rilevanti e delle informazioni relative alle richieste di risarcimento.
- (2) Il 12 maggio 2023 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione che istituisce l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina.
- (3) Il Registro dei danni dovrebbe fungere da raccolta, in forma documentale, delle prove e delle informazioni relative alle richieste di risarcimento per i danni, le perdite o le lesioni causati a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate nonché allo Stato dell'Ucraina, arrecati dal 24 febbraio 2022 nel territorio dell'Ucraina dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa.
- (4) L'Unione ha aderito all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni in qualità di membro fondatore associato mediante una decisione della Commissione, adottata l'11 maggio 2023, a norma dell'articolo 220 TFUE, e notificata lo stesso giorno alla Segretaria generale del Consiglio d'Europa. Prima di adottare la decisione la Commissione aveva consultato il Consiglio in merito alla partecipazione dell'Unione in qualità di membro fondatore associato al Registro dei danni, ottenendo l'approvazione politica.
- (5) La decisione della Commissione dell'11 maggio 2023, con la quale l'Unione ha aderito all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni, riconosceva già che lo status dell'Unione come membro associato era inteso solo come un primo passo nella partecipazione dell'Unione a detto accordo.
- (6) Il 29 febbraio 2024, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2024/792 che istituisce lo strumento per l'Ucraina, con il quale i colegislatori hanno, tra l'altro, creato la base giuridica per il finanziamento di iniziative

e organismi coinvolti nel sostegno e nell'applicazione della giustizia internazionale in Ucraina.

- (7) Data l'importanza, per l'Unione, di garantire che la Federazione russa si assuma le conseguenze giuridiche dei suoi atti illeciti a livello internazionale contro l'Ucraina, compreso l'obbligo di risarcire i danni, le perdite e le lesioni causati da tali atti, e ribadendo il fermo impegno dell'Unione a partecipare al Registro dei danni nonché il suo interesse a godere di pieni diritti in qualità di partecipante, è opportuno modificare lo status dell'Unione nell'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni da membro associato a partecipante.
- (8) I partecipanti all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni sono tenuti a versare a tale Registro un contributo annuale obbligatorio. Per l'Unione, tale pagamento dovrebbe essere effettuato conformemente alle pertinenti disposizioni del regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione è notificare la modifica dello status dell'Unione da membro associato a partecipante all'"Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina".

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*